SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 10 minutos)

- En nombre de los miembros de este Cuerpo, deseo dar la bienvenida a los integrantes de la Comisión de Asesores, quienes tienen a su estudio un proyecto de ley sobre Ordenamiento Territorial.

En primer lugar, debo disculpar al Presidente, señor Senador de Boismenu, quien no podrá llegar en hora en virtud de un compromiso contraído anteriormente. De todos modos, se va a integrar a esta reunión un poco más tarde.

En segundo término, deseo aclarar que todos los miembros de esta Comisión podrán estar al tanto de esta sesión una vez que les sea repartida la versión taquigráfica.

Dejo en libertad a los señores asesores para que hagan uso de la palabra como mejor lo estimen conveniente, a fin de que se refieran a las distintas propuestas que han realizado.

SEÑOR GILMET.- Quizás, sería conveniente que hiciera uso de la palabra un representante por cada delegación.

SEÑORA PRESIDENTA.- De acuerdo, señor Gilmet.

Comenzaríamos dando la palabra al señor Villegas.

SEÑOR VILLEGAS.- En cierto modo, diría que soy novato en la Comisión, porque me integré a ella recién en el mes de marzo, pero no lo soy en el tema porque he tenido que realizar varias gestiones relacionadas con él.

Creo que en el transcurso de estas reuniones con los compañeros de la Comisión Asesora, todos hemos aprendido mucho; al menos, a mí me ha pasado eso. Si bien el trabajo que se ha realizado es relativamente penoso porque han habido opiniones encontradas sobre aspectos que son muy flexibles y dinámicos, de todos modos, se ha avanzado mucho. Aunque el resultado final todavía no se haya alcanzado, estamos transitando un camino correctísimo y deberíamos continuar en él. Así lo haremos, si los respectivos nuevos Ministros lo avalan.

SEÑOR GILMET.- Deseo aclarar que integro la Comisión Asesora como delegado de la señora Senadora Xavier, junto con el arquitecto José Luis Olivera.

En la sesión del 13 de marzo de este año de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se acordó trabajar con bloques, a fin de brindar informes parciales de avance. Allí se estableció que el Título I del proyecto de ley del Poder Ejecutivo sería objeto de la primera entrega. Asimismo, se indicó que, en caso de ser necesario, se fijarían distintas alternativas y se expresarían los fundamentos en las respectivas exposiciones de motivos.

La tarea ha resultado muy compleja, quizás más de lo previsto. A pesar de ello, como ya ha sido expresado, es de gran interés para un técnico.

Si bien han transcurrido ocho meses, no sólo nos hemos dedicado al análisis preliminar del Título I, sino también al estudio general de los Títulos restantes, ya que se entendió que esa era la forma de llegar a una comprensión más cabal de los contenidos de aquel. No hay dudas de que dicho Título tiene un carácter fundante, por así decirlo, en la legislación relativa a la ordenación del territorio en nuestro país.

La base ha sido el proyecto del Poder Ejecutivo y en las alternativas son evidentes las múltiples contribuciones de los integrantes del equipo técnico de trabajo.

Nosotros preferimos trabajar con los textos del articulado, ya que con esa autoexigencia se llegaba, a nuestro entender, al verdadero alcance de cada expresión y de cada término. En gran medida, allí surgieron las dificultades como, por ejemplo, los matices con que se expresa el artículo 1º, los primeros incisos, la pertinencia de incluir en la declaración que la ordenación del territorio es un cometido o bien esencial, sustantivo o primordial del Estado, y si es de interés nacional y general. Estos son temas de Derecho Administrativo que se fundamentan, desde nuestro punto de vista, en un denominador común o en un acuerdo de esta Comisión que entiende que la ordenación del territorio es una función pública y es de responsabilidad de los diferentes órganos, su dirección y control, en la estructura a la vez unitaria y descentralizada del Estado, sin perjuicio de la incentivación y la concertación con la iniciativa social y privada. Como función pública, constituye un cometido indeclinable del Estado, que se ha ido fraguando y consolidando a lo largo de la última década del Siglo XX en los ámbitos internacional y nacional.

También llegamos a la conclusión de la necesidad de introducir artículos adicionales, tales como los referidos a los principios rectores en la materia, de manera de arrojar más luz en este título preliminar.

El artículo adicional referido a los principios rectores expresa conceptos que, a nuestro juicio, si bien la ley tiene un carácter general, abstracto y coercitivo -como se expresaba en la última sesión de la Comisión- en una materia nueva como esta, deberían poseer un sentido orientador y docente, para su más correcta interpretación. Así, expresa que la ordenación del territorio debe regir su actuación de acuerdo con el proceso retroalimentado de planificación y gestión en todo el territorio, en un concepto dinámico de la ordenación del territorio. También allí se hace mención a la coordinación y cooperación entre los distintos ámbitos de decisión de la Administración Pública y sus acciones territoriales, y de estos con las iniciativas privadas y sociales. Asimismo, en este artículo se habla de la coordinación de los aspectos territoriales entre las diversas políticas sectoriales; de la descentralización de la materia de ordenación territorial; del fomento de la concertación entre los sectores público, privado y social, y de la promoción de la participación ciudadana.

Por último, se menciona la distribución equitativa de beneficios y cargas resultantes de la ordenación del territorio. Este principio, como han expresado los señores miembros de la Comisión Asesora, tiene un amplio respaldo y significa la introducción de un concepto verdaderamente innovador en la legislación nacional, aunque no en la legislación comparada, ya que en varios países de América Latina este principio tiene su expresión en instrumentos de gestión y se aplica desde hace varias décadas.

Para finalizar, quiero decir que el aspecto de las competencias diferencia las alternativas propuestas y, en ese sentido, voy a explicitar nuestro punto de vista. Es claro que se asiste a una confluencia de diferentes competencias en un mismo territorio. Se hace necesaria, por tanto, la determinación de un marco explícito pues, además, significa asumir obligaciones inherentes por parte del órgano responsable, dentro de la Constitución y de la ley. Al residir la mayor parte de las competencias en el ámbito departamental, en mérito a profundizar la descentralización en la materia de la ordenación del territorio y el desarrollo del principio de subsidiariedad de la legislación comparada, toda función pública debe ser ejercida por la instancia político administrativa más cercana al ciudadano y en forma eficaz. Se establece, con carácter general, que la ordenación del territorio es competencia de los Gobiernos Departamentales. Desde la época colonial, se organizan los departamentos y las actuales entidades político administrativas y, al desarrollar vida propia, se transforman en realidades económicas, sociales y culturales, no obstante lo cual, se identifican regiones, verbigracia en la región metropolitana, que justifican instrumentos de ordenación apropiados.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, la Ley Nº 16.112, en su artículo 1º establece claramente: "Créase el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que tendrá competencia sobre las materias indicadas." Entonces, a nuestro entender se trata de fortalecer la incorporación, en el ámbito del Poder Ejecutivo, de una Secretaría de Estado con la materia expresamente definida y nominada.

Para finalizar, a partir de la reforma constitucional del año 1996, según el artículo 262, la materia departamental se distingue de la municipal o local. Las autoridades locales y departamentales son el grado máximo de descentralización territorial y esto, a nuestro entender, debe ser recogido en esta propuesta o en este proyecto de ley que está a estudio de la Comisión del Senado

SEÑOR BONTI.- Junto al arquitecto Enrique Lessa represento al señor Senador Gallinal en esta Comisión.

En forma inversa a lo que dijo el arquitecto Villegas, integro la Comisión desde el principio y soy novato en estas lides de la ordenación del territorio. Entonces, sí puedo decir con propiedad que he aprendido muchísimo en este ámbito y de los compañeros que, sin duda, tienen una vasta experiencia en este campo, por lo que ha sido muy fructífero para mí. Asimismo, he aportado en forma inversa a lo que he aprendido, pero con humildad y esfuerzo.

Nosotros suscribimos la redacción del proyecto del arquitecto Gilmet, en el entendido de que refleja todas nuestras sugerencias e inquietudes. Además, la idea era una forma de trabajo en la que el arquitecto comenzara a redactar el proyecto y después ir aportando ideas. Como estábamos prácticamente de acuerdo con lo elaborado, le agradecimos, le pedimos permiso para suscribirlo y así lo hicimos.

Muchas gracias.

SEÑORA PEREIRA.- Por mi parte, soy delegada del señor Senador de Boismenu, conjuntamente con el arquitecto Gonzalo Secco. También, al igual que el arquitecto Bonti, mi experiencia es bastante nueva y se podría decir que estoy incursionando en el tema del ordenamiento territorial. Estoy desde el comienzo en esta Comisión y como resultado de estas reuniones en las que hemos aprendido mucho y hemos intercambiado opiniones, las posiciones que se han ido tomando han sido bastante dinámicas.

Al comienzo, cuando nos reunimos con ustedes en marzo, cada uno en la medida de lo posible tenía propuestas, aunque si las comparamos con las actuales han variado en forma sustancial. Al mismo tiempo, como señala el arquitecto Bonti, también traté de recoger conocimientos porque la idea es encontrar puntos en común con los demás compañeros.

En mi modesta opinión, de todos he aprendido y en el proyecto de ley que estamos presentando, si bien hay mucho texto del arquitecto Gilmet, e ideas de los arquitectos Sienra y Villegas, en realidad también tendría que mencionar el trabajo de los demás compañeros de la Comisión. En definitiva, lo que me gustaría remarcar sobre este proyecto es que si bien recogemos muchas ideas del arquitecto Gilmet -nos parece importantísimo lo de dividir materias, principios rectores y finalidad- también nos parece muy importante el Consejo Nacional que sugiere el ITU, así como los Consejos Departamentales.

Por otro lado, hacemos pequeñas modificaciones. A veces los abogados tenemos ese defecto de que nos gusta pulir determinado tipo de conceptos o agregar algunos incisos, tal como puede suceder en los principios y en los últimos puntos.

También pusimos mucho énfasis en el tema de las competencias y se modificó el orden del proyecto de ley del Poder Ejecutivo en forma inversa, yendo de mayor a menor. También hicimos hincapié en que no se podía dejar estipulado en el proyecto que con carácter general la competencia era del Gobierno Departamental. Pensamos que esta materia es muy dinámica y no se pueden atribuir competencias, porque sin perjuicio de que nos basamos en el principio del actuar localmente y pensar globalmente, es importante que se estudie cada caso puntual. Reitero que esta es una materia que varía mucho y se tiene que adecuar bastante a cada tema concreto.

En lo que tiene que ver con modificaciones sustanciales que podría mencionar, los señores Senadores las podrán encontrar en el carácter vinculante, sobre todo en el artículo que refiere a las obras públicas. A nuestro entender, los Gobiernos Departamentales, en todas las excepciones que se establecen a los efectos de las autorizaciones para realizar las obras públicas, deben tener una participación mayor y una opinión sobre las obras que se realicen en sus territorios.

Seguramente seguiremos realizando modificaciones y aprendiendo. Si bien en este momento estamos presentando el título 1º, nada va a impedir que, tal vez dentro de cinco meses, presentemos un proyecto nuevo a partir de las ideas positivas de todos.

Personalmente agradezco a los señores Senadores esta oportunidad y también a los compañeros por todo lo aprendido. Tengo la esperanza de que esto pueda ser fructífero para el país porque el Uruguay necesita planificar y ordenar el territorio para poder tener una adecuada gestión.

SEÑOR CHABALGOITY.- Señor Presidente: quiero decir que junto con el arquitecto Acuña estamos participando en nombre del Instituto Técnico de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, motivo por el cual nos corresponde agradecer a la Comisión que desde el comienzo de su trabajo nos invitó a participar como universitarios.

Quiero manifestar que desde un primer momento hicimos un planteo en el grupo -y así fue todo el proceso que se siguió- en cuanto a discutir y elaborar, de una manera más o menos ordenada, una ley que de por sí es compleja y que tiene una temática nueva en el país, no así en el Derecho Comparado, como bien decía el arquitecto Gilmet. Se trata de una temática sobre la cual, desde hace muchos años, el mismo Ministerio venía intentando avanzar en un proyecto de ley que había conocido otras múltiples versiones e instancias de elaboración.

En ese sentido, en el grupo nos propusimos un primer nivel de análisis, explicitando de alguna manera de qué estamos hablando en este tema del ordenamiento territorial. En ese sentido, en el aporte que hemos hecho ubicamos los artículos referentes al alcance de la ley y al concepto de ordenación del territorio, punto que era sustantivo. En general, palabras más o palabras menos, hay bastantes coincidencias en cuanto a la finalidad de la ordenación del territorio y una vinculación muy directa que nos parecía de recibo con lo que es la Ley de Protección del Ambiente, en cuanto a que el desarrollo sostenible ya está consagrado en nuestra legislación, a partir del año 2000 con esa ley.

Por lo tanto, esa es una buena referencia que nos exime de ingresar nuevamente al tema.

Entonces, propusimos trabajar en base a tres preguntas: el qué, el cómo y el quién de la ordenación, a los efectos de dar respuesta a todo este proceso que, en definitiva, terminaría con la aprobación de distintos títulos, como lo haría efectivamente el proyecto de ley del Poder Ejecutivo.

Era sustantivo definir en el primer título el qué de la ordenación, es decir, la materia propia de la ordenación del territorio. Si por ordenación estamos regulando procesos de uso y ocupación, nos preguntamos cuáles son esos procesos y qué materia estamos regulando. Allí surge el otro artículo que está planteado en la norma, en el que intentamos trasmitir de la manera más explícita posible la materia y los alcances de la ordenación del territorio.

Esto nos remite a la segunda pregunta, o sea, el quién de la ordenación. Este es un tema central y en él se plantea lo relativo a las competencias, es decir, quiénes son competentes en materia de ordenación del territorio. De alguna manera la respuesta obvia e inmediata es que lo son quienes tienen competencia en las materias propias de ordenación del territorio. Eso era mostrado en un cuadro sobre el que discutimos en forma muy interesante a nivel grupal; se trataba de un cuadro con una enorme multidimensionalidad, complejidad y dinámica en la materia de la ordenación del territorio. De manera directa o indirecta, explícita o no, existen muchos organismos, tanto nacionales como departamentales, que tienen competencias muchas veces concurrentes en las materias que les asignábamos de ordenación del territorio.

A nuestro juicio, ese era nuestro mayor reto; me refiero al hecho de resolver esa complejidad. ¿Cómo abordar, entonces, desde el campo de la esfera administrativa -el Poder Ejecutivo Nacional y el Departamental- esa complejidad? Intentando alguna salida o innovación en la materia, presentamos la creación de un Sistema Nacional de Ordenación del Territorio, como respuesta y manera de incorporar en el proceso de toma de decisiones de ordenación del territorio a los distintos organismos que hoy día tienen injerencia en el tema, sin desconocer que la Ley Nº 16.112 otorga alguna competencia particular específica al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En ese sentido, se crea este Sistema Nacional de Ordenación del Territorio y sus expresiones nacional y departamental en cada departamento, a fin de que en esos ámbitos se puedan resolver las complejidades entre los organismos en la escala nacional y departamental, ya que tanto lo nacional participa en el nivel departamental como a la inversa.

Finalmente, la otra pregunta inmediata que surge es el cómo de la ordenación, es decir, el conjunto de instrumentos que nos permitirá concretar la ordenación del territorio. Esto no es materia del Título I, pero lo va a ser del Título siguiente y, al respecto, señalo que a nivel grupal hemos avanzado bastante en el tema. Los instrumentos que hemos designado, básicamente, son los de planeamiento y de gestión y participación, que serán desarrollados en los Títulos siguientes.

En todo caso, siguiendo la metodología de presentación de la Comisión en cuanto a los estudios comparativos que muy bien lleva adelante el Secretario, arquitecto Berrutti, creo que quizás no queda en claro el cuerpo del Título I que desde el ITU queríamos plantear, pero sí deseamos comentar a los señores Senadores que el articulado está a su disposición a través de la Secretaría, ya que no es fácil encontrar el correlativo de cada artículo del proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Por eso, más que preocuparnos por ese detalle, que puede ser resuelto por Secretaría, preferimos plantear un cuerpo completo que trasmitiera nuestra opinión.

Por último, deseo agradecer la deferencia a los señores Senadores y compañeros de trabajo y esperamos que, contrario a lo que decía la doctora Pereira, en un período de cinco meses podamos terminar este trabajo.

SEÑOR SIENRA.- Represento al Congreso de Intendentes y trabajo en la Intendencia Municipal de Maldonado. De alguna manera soy la única persona del interior que forma parte de esta Comisión.

Aclaro que no he integrado este Cuerpo desde el principio, sino que me uní a él en el mes de abril, como consecuencia de que el Congreso de Intendentes creó una Comisión Técnica para analizar este tema. La Intendencia Municipal de Maldonado, dentro de esa Comisión, presentó un proyecto alternativo porque entendía que la iniciativa del Poder Ejecutivo tenía una serie de problemas estructurales, conceptuales, e inclusive errores hasta de índole jurídica, lo que no era resoluble cambiando sólo las palabras en los distintos artículos.

Reitero que por haberme integrado en el mes de abril, no he participado en las conversaciones desde el inicio.

En lo que tiene que ver con el articulado que hemos elaborado hasta el momento, debo señalar que no estamos convencidos de que se deba contar con un nombre de título. Seguramente, si surge un nombre de título, este no va a ser "objeto de la ley", porque "objeto" es la materia. Aquí, además de plantearse algunas definiciones sobre ordenamiento y ordenación del territorio, se sale del tema y se confirman competencias y algunas otras cosas que no son el objeto de la ley. Si es que esto va a tener un título, seguramente tendrá otro nombre.

Al igual que lo que decía el arquitecto Chabalgoity, nuestro planteo debe ser leído en su conjunto porque está articulado, y quizás la comparación de las normas en horizontal puede dar lugar a confusión o nos haga perder un poco la perspectiva. Se cambian algunas cosas que tal vez son de menor importancia, como por ejemplo, con respecto al artículo 1º decimos que no es la naturaleza y el alcance de la ley, sino el objeto de la misma, ya que en él definimos la materia sobre la que va a actuar la ley. En lo que tiene que ver con los conceptos, decimos que éstos se pueden aplicar a cualquier cosa. Cuando pasamos a definir la ordenación del territorio, decimos que tal artículo debe llamarse ordenación del territorio, y allí incluimos la definición. Si se quiere, estos son pequeños matices que ayudan a la comprensión general del tema, lo que a nosotros nos parece muy importante porque pensamos que esta ley no sólo debe incluir su propio contenido, su organización, sus conceptos y sus instrumentos y herramientas, sino que además debe tener un carácter didáctico, aspecto muy importante. Por ello, cuanto más clara sea la norma, mejor.

En ese sentido, hacemos algunas propuestas en cuanto a cambiar ciertas redacciones. Existen casos en los que el concepto cambia con respecto a otros planteados y, en otros, simplemente sugerimos otra redacción para que la norma sea más precisa y clara.

Fundamentalmente, el aporte más importante que estamos haciendo es el relativo al capítulo adicional que hemos denominado "Solución de Controversias". Cuando hay muchos organismos que tienen la misma competencia y que van a actuar sobre el territorio, aún teniendo en cuenta la existencia de planes aprobados -y ni hablar en la etapa de aprobación de los planes- van a existir conflictos entre los intereses a los que responden cada uno de ellos. Inclusive, puede haber diferencias en lo que hace a las visiones, hasta políticas, de cada parte.

A los efectos de la coordinación de los planes -que para nosotros es un tema absolutamente crucial- nos parece indispensable que al país se dote de un instrumento más o menos ágil y efectivo para acelerar obligatoriamente la coordinación y evitar las gigantescas pérdidas de tiempo que puede implicar el no ponerse de acuerdo, y ni hablar si los temas pasan a la órbita jurisdiccional correspondiente. Quizás, ese sea un aporte indispensable.

También nos parece importante mantener la Comisión Técnico Asesora de Ordenamiento Territorial, que ya está creada, pero por decreto. Entendemos que es bueno que al igual que en el caso de la Comisión Técnico Asesora de Medio Ambiente, esta ley -que va a incursionar en la materia de ordenación del territorio- recoja su creación con algunos ajustes.

Fundamentalmente, nuestro aporte pasa por ahí y por hacer mucho hincapié en el tema de la coordinación, que es imprescindible no solamente entre los planes de los distintos niveles del Gobierno, sino también entre los planes sectoriales que los Ministerios e instituciones públicas van a hacer para ejecutar infraestructuras o brindar servicios.

En cuanto al respeto ambiental, nos parece que es un tema mucho más amplio que el que prevé la ley general de protección al medio ambiente o la ley de impacto ambiental. Hay que hablar del ambiente en su conjunto y partiendo de toda la normativa que el país ya tiene al respecto.

Por otro lado, si bien a lo que me voy a referir no pertenece a este conjunto de temas que estamos tratando hasta este momento, en el proyecto alternativo hemos planteado tres o cuatro puntos que creemos que la ley tiene que incorporar y que son de extraordinaria importancia. En primer lugar, la sociedad tiene que capturar el valor agregado a las tierras por los planes. Quizás, como el término "captura" es una traducción del inglés, sea mejor hablar de compartir con los propietarios de la tierra el valor que el plan le agrega a un predio, que puede ser muy importante. Voy a poner un solo ejemplo. Cuando en 1978 se cambió la ordenanza de construcción de Punta del Este y se permitió la edificación en altura en la Avenida Roosevelt, en poco tiempo, las propiedades que valían alrededor de U$S 30.000 pasaron a valer U$S 1:000.000. Y esto fue simplemente por el cambio de plan. En general, en las sociedades eso se comparte entre el Estado y los propietarios de la tierra, lo que además no es nada nuevo. La ley de expropiación de 1910 aplica ese concepto, pero no en los planes, ya que se entendía que el valor era el resultado de las obras y nosotros pensamos que es el resultado del plan, lo que sería estirar un poco. En este sentido, creo que el Mensaje del Poder Ejecutivo es insuficiente porque en sus artículos 9 y 26 dice -no recuerdo exactamente- que se debe compartir o repartir las ganancias y los beneficios de los planes. Pero, en realidad, para poder repartir hay que crear los instrumentos, por lo que proponemos tres mecanismos que a nuestro entender requieren iniciativa del Poder Ejecutivo.

Asimismo, hay dos aspectos que nos parecen muy importantes. Si la ley va a obligar a hacer planes y una gestión del territorio a través de ellos, hay que poner plazos porque de lo contrario, quien no los haga, no va a estar en falta con la ley. Por eso nosotros incorporamos ese capítulo.

A su vez, cuando se imponen obligaciones, hay que dotar de los recursos. Si bien las Intendencias Municipales pueden y deben tenerlos -en muchos casos destinan fondos de sus magros recursos para esta materia, al igual que el país porque dota al Ministerio- al imponer la obligación de hacer planes, el país debe repartir los fondos según el criterio que hemos esbozado, es decir que los departamentos más carenciados o que tienen un menor Producto Bruto per cápita tienen que recibir más fondos que los otros, porque quien tiene más riqueza tiene más posibilidades de destinar algunos fondos para eso.

Lógicamente, estos últimos temas los iremos encarando en el desarrollo de estos estudios, pero me pareció importante plantearlos, sobre todo, porque en algún momento tendrá que venir una iniciativa del Poder Ejecutivo sobre el tema de compartir la riqueza o el cambio de valor de las tierras que crea el plan. Voy a terminar con este punto porque es absolutamente crucial. Sin este esquema todo lo que estamos haciendo queda sumamente disminuido en su potencialidad de lograr una gestión adecuada del territorio.

SEÑOR VILLEGAS.- Yo represento a la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y conozco desde su origen el proyecto de ley que el Poder Ejecutivo finalmente ha elevado a consideración del Senado. Hace 12 ó 13 años fue presentado en un acto muy discutido organizado por el Ministerio en el Salón de Reuniones del Banco Central. Fue un acto complejo en el cual hubo manifestaciones a favor y protestas. El redactor de este proyecto y quien hizo la presentación en su momento fue el doctor Leis, actual Director de Ordenamiento y en aquella época Asesor Letrado de la Dirección de Ordenamiento, que estaba a mi cargo. Recuerdo que yo le había pedido, cuando inició su trabajo, que fuera firme, fuerte, pero creo que se pasó de fuerte.

El proyecto ha sufrido algunas elaboraciones pero no ha cambiado en su esencia y nos merece una cantidad de objeciones globales y parciales. Aunque soy delegado de la Dirección de Ordenamiento, el Director me ha autorizado a opinar libremente a

favor o en contra, lo que agradezco.

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo es sumamente complejo en su estructura y en su forma; no es práctico. Soy una persona bastante pragmática y, por ende, me gusta que las cosas sean simples para que la gente pueda entenderlas, sobre todo en una materia como esta que no es de difusión popular.

El lunes próximo pasado el señor coordinador de la Comisión de Asesores de Vivienda, arquitecto Berrutti, nos alcanzó una reseña de las distintas ponencias sobre los primeros once artículos del proyecto de ley. Confieso que aún no los he leído todos, si bien conozco los temas, pero es muy distinto enfrentarse a los papeles y hacer las consideraciones del caso. Llegué a leer hasta el artículo 4º; en realidad, los cuatro primeros son los más importantes. Siento y entiendo que hay más acuerdos que discrepancia y pienso que ello es fruto del intercambio de ideas en el seno de las reuniones muy fermentales que ha realizado esa Comisión durante bastante tiempo.

El compañero Chabalgoity hizo una serie de preguntas: qué cosas, cómo, etcétera. Pienso que esas preguntas deben completarse, esto es, cómo, cuándo, por qué y, finalmente, para quién. Precisamente, esa es la parte más difícil, o sea, cómo se va a aplicar este proyecto cuando sea ley, quién lo hará y cómo será recibida y utilizada por los pobladores que en definitiva son los que hacen uso del suelo. Los integrantes de la Comisión, los señores Senadores, así como los representantes de las distintas entidades no somos más que ciudadanos dentro de una estructura del país.

Sin embargo, en la capital o en el interior -que lo conozco bastante- la gente, el pueblo, hace uso de una manera distinta a como fue programado. O sea, la materia sobre la cual actuamos tiene un destino que no es liso como una mesa, sino que está lleno de baches, así como de puntos altos y bajos; hay toda clase de accidentes. Entonces, es a esa gente que debemos dedicar la ley porque son sus usuarios.

En definitiva, la materia tiene dos puntas. Por un lado, están las normas como, por ejemplo, la ley de creación del Ministerio, el proyecto de ley de ordenación territorial -que espero que sea ley dentro de poco- y las leyes que regulan las potestades de los departamentos en un país como el nuestro que es unitario, pero en donde ellos tienen una gran independencia. Diría que los departamentos son, como decía el escribano Vázquez, casi virreinatos, por llamarlos de algún modo. Conozco bastante la estructura departamental, ya que me ha tocado actuar en los departamentos de Maldonado, Montevideo y Artigas, entre otros, y he estado en contacto con todas las Intendencias Municipales y en su momento con todos sus jerarcas.

Lo más importante del proyecto de ley es algo que ya señalaban los compañeros que me precedieron en el uso de uso de la palabra, y tiene que ver con su valor didáctico. Precisamente, hay que enseñar a la gente a manejar la ley, lo cual empieza por nosotros -tema que hemos discutido durante casi un año- por los señores Senadores, por el Parlamento en general, por el Poder Ejecutivo, y sigue por los dirigentes políticos globalmente, tanto superiores como medianos, así como particularmente por los Intendentes Municipales que son quienes van a decidir, en el ámbito departamental, la forma de aplicación de la ley. Ahí nos vamos a encontrar con diferencias tremendas entre las opiniones de un señor Intendente Municipal y otro. Inclusive, dirán: "Esta ley no la aplico porque en la autonomía departamental se expresa tal cosa". Entonces, se van a aferrar a esa autonomía departamental y a hacer caso omiso de las leyes, como lo han hecho otras veces. A vía de ejemplo, podemos mencionar la ley de centros poblados. Cuando no les conviene, por razones de su gobierno o de política partidaria, no aplican tal o cual ley.

De modo que el primer punto fundamental es enseñar a todos los grupos, que empiezan por los dirigentes políticos superiores, los Intendentes Municipales, los ediles, las Comisiones barriales, los grupos sociales y, finalmente, los seres humanos, que son la materia de uso a la que dedicamos el trabajo. A esas personas, reitero, es a las que hay que empezar a enseñar. La parte didáctica, la publicidad, la difusión que se haga de estas leyes es vital; de lo contrario, no van a servir porque, al igual que otras muy bien inspiradas y muy nobles, fallarán en su aplicación. Ello ha ocurrido porque la gente que tiene que aplicarlas no las conoce, las objeta o simplemente no quiere aplicarlas.

El arquitecto Sienra recién establecía un punto muy importante, como es la distribución equitativa de la diferencia, de la plusvalía -por llamarlo de algún modo- que pueden generar los programas departamentales, los planes urbanos. Actualmente, los Gobiernos Departamentales reciben un fondo -cuyo nombre no recuerdo con exactitud- del Gobierno Central, que se maneja en función de su superficie y de su población. Se trata de un criterio fácil de cortar el bacalao; pero es una manera absurda, porque no atiende a las necesidades reales. En ese sentido, comparto, no sé si el sistema que propone el arquitecto Sienra, pero sí el concepto.

Es cuanto quería manifestar.

SEÑOR GILMET.- Quiero suscribir los agradecimientos mutuos que han expresado los compañeros. Creo que esto es consecuencia de un trabajo de simbiosis a través de esta modalidad con que el Poder Legislativo innova al crear justamente una comisión asesora técnico política para el estudio de un proyecto de ley en una materia con dificultades.

Si bien, como se ha señalado, ha sido excesivo el tiempo que se ha dedicado a esta tarea, se han obtenido como resultado, justamente, acuerdos que van al fondo de la sustancia de esta materia y, a su vez, la virtud de innovar en materia legislativa. Además -y esto también se ha dicho- hay que tener en cuenta el respaldo que ha tenido la propuesta de la Comisión conciliadora, claramente innovadora en la legislación en vigor para la solución de diferendos, así como también la redistribución de las cargas y beneficios producto de la planificación.

SEÑORA PRESIDENTA.- Aunque no hemos logrado en el día de hoy conformar en pleno la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial -como sabrán, estamos viviendo momentos complejos y seguramente los demás señores Senadores no han podido eludir sus compromisos- creo que es unánime el reconocimiento al esfuerzo que han hecho en el estudio de este tema, lo cual se revela en esta primera entrega que es muy importante. Lamentablemente, nos ha faltado tiempo para estudiarla. Sin duda, este primer trabajo nos permitiría realizar sesiones exclusivas para seguir analizando en forma continua un tema tan complejo como éste. Obviamente, como políticos no tenemos la idoneidad que pueden tener los mejores especialistas en la materia, y el hecho de que ustedes fueran convocados por cada uno de nosotros, nos va a permitir avanzar sustancialmente.

Es posible que durante el tratamiento de este proyecto de ley puedan haber puntos muy polémicos pero, sin duda, estos artículos que constituyen la primera entrega, son obstáculos que hay que sortear para saber con claridad en cuáles existen diferencias y en

cuáles no. Justamente, hay una serie de coincidencias que nos van a facilitar mucho el trabajo.

Me voy a referir a lo que decía el arquitecto Villegas en cuanto a que una ley de esta naturaleza debe ser clara para la gente que es destinataria. Muchas veces decimos que con la ley no alcanza porque hay que generar un cambio en la cabeza de todos nosotros. En esta ocasión, los cambios serán con relación al uso del territorio, pero lo mismo sucede con otras materias en las que legislamos. La gente, por ejemplo, podrá no entender determinado texto legal, pero cada vez siente más las consecuencias nefastas de la ausencia de normas legales en distintos ámbitos. En varias oportunidades las transgreden y allí está en juego el hecho de si nosotros fuimos o no capaces de establecer el ordenamiento en cuanto a los controles y a los presupuestos que necesitan los organismos que deben llevar adelante los mismos. De todas maneras, en esta área siento que cada vez más el ciudadano común reclama una cierta claridad en materia de defensa de sus derechos que, naturalmente, en el territorio donde vive, determina en gran medida las condiciones de su vida cotidiana.

Obviamente, como la Comisión no cuenta con el número necesario para trabajar, no puede ingresar a la discusión del tema. De todas maneras, más allá de que han habido varias opiniones que han significado cuestiones positivas, como la aproximación de determinadas posiciones, en esta materia siempre en el correr del tiempo habrá elementos nuevos para agregar. Creo que el peor error que podríamos cometer es no llegar a tiempo en esta Legislatura a darle una herramienta de esta naturaleza al país. Es más fácil corregir artículos y disposiciones concretas de una normativa tan compleja como ésta, que dar el paso de crear una ley de esta naturaleza, donde sabemos que siempre habrá gente a favor y en contra, en razón de que toca intereses tan diversos y de valores tan disímiles; digo esto, porque algunos valoran la calidad de vida y otros los intereses económico-financieros que les puedan redituar determinados emprendimientos.

Aspiro a que este primer tramo permita a la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial llegar a acuerdos rápidos, lo que no significa que se arribe a una definición de mala calidad o superflua. Al contar con el avance en materia de insumos que nos han hecho llegar los asesores, nuestra tarea se facilita enormemente. Hay que entender, también, que cada uno de los que abrazamos una profesión con calor, siempre queremos darle el último de los bordes dorados a la tarea; sin embargo, los tiempos políticos para legislar son otros, muy complejos, puesto que no siempre son iguales y hay momentos en los cuales resulta mucho más dificultoso abordar materias complejas.

En definitiva, me parece que hoy se ha dado un salto muy significativo al dotar a esta Comisión de insumos que le permitan lograr los mayores consensos. Creo que el camino por delante se ve allanado sustancialmente por el debate que se ha dado en todo este tramo. Agradezco en nombre de todos el esfuerzo tan valioso que han realizado.

En estos momentos no puedo adelantar la mecánica a seguir por la Comisión para avanzar en esta temática. Obviamente, no podemos dedicarnos exclusivamente a esto porque la propia Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial debe atender una serie de situaciones de otra índole, más allá de que entendemos que hay que hacer lugar a este tema porque es sumamente importante.

SEÑOR VILLEGAS.- Quisiera saber a qué aspira la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de esta Comisión de Asesores: ¿espera notas sobre los artículos, la base del proyecto de ley del Poder Ejecutivo o una nueva iniciativa?

SEÑORA PRESIDENTA.- En realidad, esperamos el mejor proyecto de ley que logre los máximos consensos. No necesariamente tiene que ser el enviado por el Poder Ejecutivo. En determinado momento debatimos sobre la necesidad de un proyecto de ley de esta naturaleza si había voluntad política. Ese fue el primer tramo de la discusión, que llevó su tiempo porque más allá de que puede resultar imprescindible una iniciativa como esta, a veces no se ve la factibilidad política, no se cifran esperanzas sobre la posibilidad de generar consensos o, sencillamente, se establece que hay otros temas a considerar. En definitiva, se discutió el tema y existió la voluntad política de concretar en esta Legislatura una ley de este tipo.

No necesariamente tenía que ser la ley remitida por el Poder Ejecutivo, pero sí se veía como una importante base de trabajo el referirse a la misma. La idea era ver de qué manera algunas modificaciones que se planteaban, podían ser incorporadas. Como ocurre con todo proyecto importante, enseguida surgieron distintas voces. ¿Cuál era la mejor metodología para zanjar esas diferencias? Partiendo de una base técnica que habilitara a que resolviéramos este tema, desde el punto de vista político, de la manera más correcta y sólida posible. Entonces, nuestra idea es poder concretar en esta Legislatura una norma sobre la que hay voluntad política de todos los sectores para llevarla adelante.

SEÑOR VILLEGAS.- No quiero que se entienda que tengo una opinión despectiva con respecto al proyecto del Poder Ejecutivo. Entiendo que esa iniciativa supone un esfuerzo, un trabajo y haber pensado y escrito mucho, por lo que merece todo nuestro respeto. Sin embargo, eso no quita que en el curso de las conversaciones -y aún mucho antes- hayamos encontrado cosas que se pueden perfeccionar.

Básicamente, trabajamos con tres versiones. En primer lugar, el proyecto del Poder Ejecutivo; en segundo término, la iniciativa que presentó el Congreso de Intendentes y, por último, la propuesta elaborada por el arquitecto Gilmet. A veces resulta difícil correlacionar una idea o un desarrollo con un articulado que ya está dado. Entonces, van apareciendo -como se puede apreciar en el repartido- artículos aditivos. Tal vez, el problema reside en que la estructura del proyecto del Poder Ejecutivo tiene algunos matices que hacen difícil poder seguirla. Digo esto porque se trata de una ley muy rígida y con una estructura muy complicada en su ejecución. Pensamos que esto debe ser modificado, a través de un articulado claro y comprensible, si queremos tener una ley aplicable para los hombres y flexible.

SEÑORA PRESIDENTA.- Como expresaba hace un instante, nuestro planteo es lograr una herramienta coherente y no entrar en determinadas profundidades que, de pronto, son de disenso, de instrumentación y podrían inviabilizar el trabajo que se ha hecho.

SEÑOR VILLEGAS.- El proyecto del Poder Ejecutivo hablaba de ordenación y desarrollo, y nosotros entendíamos que se partía de un punto equivocado. El territorio no se desarrolla, sino que existe, aunque se use bien, mal o regular. En esa iniciativa, se confunden las expectativas de desarrollo con las expectativas relativas a las normas de uso del territorio. Nosotros nos tenemos que limitar exclusivamente a estas últimas.

La Ley de Centros Poblados del año 1946, fue elaborada por el arquitecto Terra Arocena y constituyó un enorme avance. El nuevo Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el arquitecto Irureta, al asumir su cargo mencionó que teníamos una deuda con un personaje que hizo mucho por impulsar estos conceptos. Me estoy refiriendo al arquitecto Juan Pablo Terra, quien hizo un proyecto de ley sobre esta materia. Personalmente, tenía en mi poder ese proyecto con las correcciones efectuadas por el arquitecto Cravotto. En los últimos 50 años ha habido avances muy importantes en esta materia, aunque muy pocos en el Uruguay. Siempre ha sido un tema difícil. Por ejemplo, la Unión Soviética no pudo controlar el crecimiento de Moscú, a pesar de todo el poder que podía tener. En general, se hace difícil que los seres humanos cumplan con normas que no comprenden o que no comparten, y de eso se trata.

SEÑORA PRESIDENTA.- Hacemos votos para que el tema pueda llegar a buen puerto. Hasta ahora, si bien ha sido importante el tiempo que ustedes han debido dedicar a este tema, la forma en que se ha trabajado ha permitido descifrar cuáles son las diferencias y las coincidencias. Nos parece que si profundizamos sobre la manera en que nos hemos relacionado, de parte de la Comisión, entendemos que estamos en un camino importante para sacar algo en limpio.

(Ocupa la Presidencia el señor Senador de Boismenu)

SEÑOR PRESIDENTE.- En primer lugar, les agradezco la visita que nos han hecho y pido disculpas porque la reunión de los economistas de ADM y las preguntas que allí se formularon, no nos han permitido llegar a tiempo a esta Comisión, que está tratando un tema que es de mucho interés.

Nosotros seguiremos trabajando en esto y sabemos del esfuerzo que ustedes hacen en forma constante, todas las semanas. Sin duda, esta es una prueba inédita en el Parlamento y que dio lugar a alguna discusión, porque en forma irónica se dijo que esto parecía una tercerización de la acción parlamentaria. A pesar de ello, parecería que ahora se quiere imitar este procedimiento de trabajo. Muchas gracias.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)

Así se hace. Es la hora 15 y 28 minutos)